

DAFTAR ISI

Gerakan Sosial (Baru) Pasca "Orde Baru"

1. PKBI: Aktor *Intermediary* dan Gerakan Sosial Baru
Haryanto, Siti Mauliana Hairini, Abu Bakar 187-199
2. Gerakan Buruh Pasca Soeharto:
Politik Jalanan di Tengah Himpitan Pasar Kerja Fleksibel
Muhtar Habibi 200-216
3. Gerakan Aktif Tanpa Kekerasan:
Sebuah Transformasi Perjuangan Masyarakat
(Kasus Masyarakat Moro-Moro Register 45 Mesuji Lampung)
Oki Hajiansyah Wahab 217-233
4. Reforma Agraria dan Aliansi Kelas Pekerja di Indonesia
Emilianus Yakob Sese Tolo 234-249
5. Optimising Community-Based Forest Management Policy In
Indonesia:
A Critical Review
Lucas Rumboko, Digby Race, Allan Curtis 250-272
6. Berlindung dalam Hak Asasi Manusia:
Strategi Pekerja Seks di Eropa untuk Mentransformasi Kebijakan
Prostitusi
Rima Nusantriani Banurea 273-292

PKBI: Aktor *Intermediary* dan Gerakan Sosial Baru

Haryanto
Siti Mauliana Hairini
Abu Bakar •

Abstract

In contemporary political developments, various measures have been carried out by the intermediary actor in the role and function as a state society relations. This article gives an overview of how the strategy undertaken by the intermediary actor through new social movement approach. It concludes that the New Social Movement not only be found in Europe and America, but also at the local level in Indonesia.

Keywords:

intermediary actor; new social movement; strategy

Abstrak

Dalam perkembangan politik kontemporer, berbagai langkah telah dilakukan oleh aktor *intermediary* dalam peran dan fungsinya sebagai *state society relation*. Artikel ini memberikan gambaran bagaimana strategi yang dilakukan oleh aktor *intermediary* melalui pendekatan gerakan sosial baru. Artikel ini menyimpulkan bahwa Gerakan Sosial Baru tidak hanya dapat ditemukan di wilayah Eropa dan Amerika, namun juga pada tingkat lokal di Indonesia.

Kata Kunci:

aktor intermediary; gerakan sosial baru; strategi

Pendahuluan

Tulisan ini tentang peran aktor *intermediary* dalam ranah politik. Bagaimana strategi yang dilakukan dalam menyikapi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Melalui pendekatan gerakan sosial baru, tulisan ini menjelaskan peran PKBI sebagai aktor *intermediary* dalam melakukan gugatan terhadap Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Bantul. Mengapa PKBI menarik untuk

diteliti? Pertama, dalam perjalanan sejarah gerakan sosial di Indonesia, praktis belum cukup banyak studi yang menjelaskan bagaimana LSM/NGO's/Ornop dalam perspektif gerakan sosial baru. Studi terbaru yang mungkin mewakili adalah tulisan tentang gerakan petani di Sumatera Utara dan Jawa Barat (Suharko, 2006). Kedua, Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) adalah salah satu LSM yang konsentrasi gerakannya menempatkan isu-isu kelompok minoritas sebagai fokus utama, seperti komunitas gay, lesbian, pekerja seks, dan waria (LGBT) yang begitu

• Mahasiswa Pascasarjana Fisipol UGM Yogyakarta
e-mail: harymusi@gmail.com

masif di Indonesia saat ini. Untuk itulah, tulisan ini dimaksudkan untuk mengisi kekosongan studi-studi *intermediary actor* dalam politik identitas. Akan tetapi, tulisan ini meletakkan batasan dengan mendeskripsikan pola relasi antar aktor *intermediary* dilihat sebagai hubungan horisontal dan proses-proses yang terjadi didalamnya.

Studi tentang politik *intermediary* di Indonesia akhir-akhir ini semakin berkembang. Hadir dan banyaknya aktor-aktor yang secara terbuka memposisikan dirinya sebagai jembatan penghubung antara masyarakat dan negara. Dalam hal bagaimana peran dan strategi mereka dalam memperjuangkan hak-hak masyarakat semakin menambah daya tarik untuk diteliti.

Menurut Noeleen Heyzer, terdapat tiga jenis peranan yang dapat dimainkan oleh berbagai aktor *intermediary* yakni mendukung dan memberdayakan masyarakat pada tingkat *grassroots*, yang sangat esensial dalam rangka menciptakan pembangunan yang berkelanjutan. *Kedua*, meningkatkan pengaruh politik secara meluas, melalui jaringan kerja sama, baik dalam suatu negara ataupun dengan lembaga-lembaga internasional lainnya. *Ketiga*, ikut mengambil bagian dalam menentukan arah dan agenda pembangunan (Afan Gaffar, 2006: 203).

Dalam ranah non-ektoral, biasanya wadah yang digunakan berbentuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang didirikan atas dasar tujuan tertentu. Kehadiran LSM dalam sebuah masyarakat merupakan kenyataan yang tidak dapat dinafikan. Hal ini dikarenakan keterbatasan pemerintah yang tidak dapat memenuhi kebutuhan warga masyarakat, dan atau keterbatasan masyarakat dalam memenuhi tuntutan mereka kepada negara. Hingga yang terjadi biasanya adalah peran itu kemudian diambil alih oleh kelompok LSM atau aktor-

aktor *intermediary*. Disisi lain, fenomena pembentukan norma dan tatanan sosial yang dilakukan oleh negara, menciptakan ketegangan dengan masyarakat, sehingga peran-peran dari aktor *intermediary* akan sering terlihat.

Terkait dengan ketegangan yang terjadi antara negara dan masyarakat, dan peran aktor *intermediary* didalamnya ditemukan pada pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul. Hal ini menarik untuk diteliti dikarenakan Perda tersebut telah digugat ke Mahkamah Agung oleh sebagian masyarakat Bantul. Proses *judicial review* terhadap Perda tersebut ternyata banyak dimobilisasi oleh PKBI (Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia) Yogyakarta. Mencuatnya gerakan yang dilakukan oleh PKBI terkait dengan pengajuan *judicial review* tersebut dapat dikategorisasikan sebagai bagian dari gerakan sosial yang dilakukan oleh masyarakat untuk melawan negara, melalui aktor *intermediary*.

Olehnya itu dalam penelitian ini, kami ingin menjelaskan bagaimana strategi PKBI dalam memperjuangkan gugatan terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul dilihat dari perspektif gerakan sosial baru. Sehingga, dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana peran aktor *intermediary* dalam ranah gerakan sosial baru.

Konsep Gerakan Sosial Baru

The Blackwell Companion to Social Movements (van Klinken, 2007: 11) mendefinisikan dengan komprehensif bahwa gerakan sosial sebagai:

“...kolektivitas-kolektivitas yang dengan organisasi dan kontinuitas tertentu bertindak di luar saluran-saluran institusional atau organisasional dengan tujuan menggugat atau mempertahankan otoritas, entah yang didasarkan secara

institusional atau kultural dan berlaku dalam kelompok, organisasi, masyarakat, kebudayaan atau tatanan dunia di mana mereka merupakan salah satu bagiannya.”

Konseptualisasi ini melibatkan lima hal agar bisa dianggap sebagai gerakan sosial. Kelima konsep itu adalah tindakan kolektif atau gabungan, tujuan-tujuan atau klaim-klaim yang berorientasi pada perubahan, sesuatu tindakan kolektif yang bersifat ekstra-institusional atau non-institusional, organisasi sampai tingkat tertentu (relasi), dan keberlanjutan dalam hal waktu sampai tingkat tertentu.

Studi tentang gerakan sosial adalah salah satu dari bagian terbesar dan paling luas dipahami dalam disiplin ilmu sosiologi. Beberapa peneliti mempelajari bangkitnya organisasi gerakan sosial yang lebih spesifik pada titik-titik tertentu dalam sejarah, sementara peneliti lain melihat pada tren dan peristiwa pada tingkat makro dalam upaya untuk menghubungkan berbagai macam demografis dalam skala besar, transformasi ekonomi dan politik terhadap munculnya secara regional, nasional, dan bahkan global dari sebuah gerakan sosial (de Fay, 1999). Keragaman pendekatan yang digunakan untuk mempelajari berbagai bentuk tindakan kolektif juga sangat bervariasi. Beberapa peneliti memusatkan perhatian mereka pada media dan dampaknya terhadap para aktor gerakan sosial, sementara yang lain melihat dampak dari kemiskinan dan kelas sosial pada munculnya gerakan sosial. Terdapat lagi sarjana lain, dipelopori oleh ilmuwan kontemporer yang mengeksplorasi faktor identitas dan munculnya rangkaian baru dari kepentingan bersama yang menyatukan masyarakat yang berbeda melintasi jarak fisik yang besar dan dari berbagai budaya dan sistem politik (de Fay, 1999).

Sebelum menjelaskan lebih lanjut, terlebih dahulu kami mengemukakan pendekatan yang kami gunakan dalam

melihat kerangka kerja PKBI yaitu pendekatan gerakan sosial baru (GSB) yang telah banyak dikemukakan oleh para ilmuwan kontemporer. Gerakan sosial baru dipahami berbeda dengan gerakan sosial lama (klasik) yang melibatkan wacana ideologis yang lebih meneriakkan anti kapitalisme, revolusi kelas dan perjuangan kelas. Karakteristik GSB sifatnya plural, diantaranya seputar isu yang berhubungan dengan anti rasisme, anti nuklir, perlucutan senjata, feminisme, lingkungan hidup, kebebasan sipil sampai pada isu-isu perdamaian (Singh, 2007: 122).

Dalam substansi utama itulah, studi ini melihat dengan perspektif GSB. Asumsinya bahwa dalam kasus yang terjadi di kabupaten Bantul, walaupun ditemukan adanya ketegangan yang sifatnya strukturalis antara pemerintah dan masyarakat, tetapi ide dasar gerakan berdasarkan isu seputar feminisme dan identitas gender. Mobilisasi yang dilakukan oleh LSM PKBI menciptakan berbagai bentuk perlawanan terhadap kebijakan Perda tentang pelacuran adalah alasan mendasar dari penggunaan konsepsi GSB dalam tulisan ini.

Kembali kepada persoalan teoritis, selanjutnya untuk membedakan dengan konsep klasik, beberapa ciri dari GSB yang dapat dikenali dalam beberapa konsep (Singh, 2007: 124-134). Pertama, GSB menaruh konsepsi ideologis pada asumsi bahwa masyarakat sipil berada pada titik nadir. Ruang sosialnya mengalami penciutan dikarenakan kontrol negara yang berlebihan. Selain negara, pasar juga menerobos masuk kedalam seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Kedua, perjuangan seperti anti rasisme, gerakan feminis dan lingkungan hidup bukanlah persoalan perjuangan kelas. Pengelompokan mereka adalah lintas kelas, sehingga paradigma marxisme menjadi model yang tidak cocok. Karenanya

kebanyakan GSB didefinisikan sebagai gerakan nonkelas dan nonmaterialistik.

Ketiga, GSB umumnya melibatkan politik akar rumput, aksi-aksi akar rumput yang kerap memprakarsai gerakan mikro. Mereka melahirkan secara horizontal asosiasi demokratis terorganisir yang terjalin dalam federasi longgar pada tingkat nasional maupun dalam tingkat global. GSB secara umum merespon isu seputar demoralisasi struktur kehidupan sehari-hari dan memusatkan perhatian pada bentuk-bentuk komunikasi dan identitas kolektif, dibandingkan membidik domain perekonomian dan negara. Sehingga diharapkan untuk menata kembali relasi negara, masyarakat dan pasar untuk menciptakan ruang publik yang berisi kebebasan individu, kolektivitas dan identitas selalu bisa di diskusikan dan diawasi.

Keempat, lain halnya dengan teori klasik, struktur GSB didefinisikan oleh pluralitas cita-cita, tujuan, kehendak, orientasi oleh heterogenitas basis sosial mereka. Sesuai dengan esensinya, maka GSB umumnya bersifat global dan tidak tersegmentasi. Wilayah aksi, strategi dan cara mobilisasi mereka transnasional meyeberangi batas-batas bangsa dan masyarakat. Aktor-aktor yang beroperasi dalam GSB bukan karena kepentingan kelas mereka tetapi dengan alasan kemanusiaan. Aktor GSB seperti feminis, ekolog, dan aktivis perdamaian, memiliki pemahaman diri berupa identitas, tujuan, dan cara-cara berasosiasi mereka ditinjau secara historis adalah baru.

Secara teoritis mengenai GSB sebagai analisis, maka tulisan ini meminjam konsep *framing*. Pendekatan *framing* dalam gerakan sosial paling erat terkait dengan karya David Snow, William Gamson dan Todd Gitlin (McAdam et.al, 2009; de Fay, 1999). Istilah *frame* dipinjam dari Erving Goffman yang mengacu pada skema

penafsiran bahwa individu mengadopsi untuk memahami dunia di sekitar mereka dan menempatkan diri di dalamnya. Menurut Snow, *frame* memberikan makna pada peristiwa dan “berfungsi untuk mengatur pengalaman dan panduan tindakan (kolektif dan individual)” (McAdam et.al, 2009: 270-271).

Untuk menarik massa, gerakan sosial harus membangun *frame* yang sangat mirip dengan *frame* dari individu-individu yang sedang berusaha untuk dimobilisasi. Proses ini disebut “kerangka berpihak” dan tergantung pada seberapa sukses pemimpin gerakan menjembatani kerangka aksi gerakan mereka sendiri dengan *frame* tindakan kolektif dari simpatisan. Sehingga mereka akan mampu memobilisasi berbagai individu dan kelompok.

Dalam rangka untuk menjelajahi bagaimana membangun *frame* tindakan kolektif, Gamson menganalisa kelas pekerja (de Fay, 1999: 23-24). Gamson memeriksa tiga *frame* tindakan kolektif yang berbeda yang ia sebut, ketidakadilan, lembaga, dan identitas. Sehubungan dengan *frame* ketidakadilan, Gamson menemukan bahwa orang yang bekerja tidak menyederhanakan penerimaan penggambaran *frame* ketidakadilan, tanpa terlebih dahulu mereka memproses melalui kerangka interpretif dan pengalaman mereka. Seperti teori *framing* lainnya, Gitlin juga memulai dengan definisi Irving Goffman tentang *frame*, tapi dia berfokus pada dampak cara media terhadap *frame* gerakan sosial, bukannya pembangunan *frame* individu. Sementara Gamson menentang gagasan bahwa media memiliki pengaruh langsung pada individu terhadap *frame* tindakan kolektif, Gitlin menyatakan bahwa media massa itu sendiri memainkan peran penting dalam membentuk persepsi publik, dan gerakan sosial tertentu. Gitlin menyatakan bahwa media memiliki dampak langsung dan signifikan terhadap keberhasilan, atau

kegagalan gerakan sosial modern (de Fay, 1999: 24-25).

Framing (pembingkai) memusatkan perhatian pada peranan usaha menguasai ide-ide dan identitas-identitas baru dalam membentuk gerakan-gerakan sosial. Para organisator gerakan melakukan mobilisasi dengan jalan melukiskan isu-isu untuk para calon peserta gerakan dengan cara memberikan makna bagi mereka (van Klinken, 2007: 14). *Framing* menurut Todd Gitlin adalah strategi bagaimana realitas/dunia dibentuk dan disederhanakan sedemikian rupa untuk ditampilkan kepada khalayak pembaca. Peristiwa-peristiwa ditampilkan dalam pemberitaan agar tampak menonjol dan menarik perhatian khalayak. Proses itu dilakukan dengan seleksi, pengulangan, penekanan, dan presentasi aspek tertentu dari realitas. Maka, dalam konsep *framing* pada dasarnya merujuk pada pemberian definisi, penjelasan, evaluasi, dan rekomendasi dalam suatu wacana untuk menekankan dalam kerangka berpikir tertentu terhadap peristiwa yang diwacanakan.

Selain itu, konsep kedua yang dipakai dalam tulisan ini adalah mekanisme relasi (*relational mechanisms*) yang diambil dalam teori *contentious politics* (McAdam et.al: 2004). Secara umum mekanisme didefinisikan sebagai sebuah kejadian yang mengubah hubungan-hubungan di antara elemen-elemen tertentu dan cara-cara serupa. Sebuah contoh sentral tentang mekanisme relasional adalah *brokerage* (perantara), dimana dua unit sosial dibawa memasuki suatu hubungan dengan satu sama lain oleh unit ketiga (van Klinken, 2007: 17). Mekanisme relasional mengubah hubungan antara orang-orang, kelompok, dan jaringan interpersonal. *Brokerage* menghubungkan dua atau lebih situs sosial, yang sebelumnya tidak terhubung oleh sebuah unit yang menengahi hubungan mereka dengan satu sama lain, dan atau

tanpa agen lain. Mekanisme berkaitan dengan kelompok dan individu satu sama lain yang termobilisasi selama periode politik perdebatan (*contentious politics*) sebagai kelompok baru yang disatukan oleh interaksi yang meningkat dan situasi ketidakpastian, sehingga mereka menemukan kepentingan bersama (McAdam et.al, 2004: 26).

Contentious politics itu sendiri oleh McAdam, Tilly dan Tarrow didefinisikan sebagai peristiwa yang terjadi secara episodik atau tiba-tiba daripada sebuah proses reguler. Definisi *contentious politics* yang dimaksud berdasarkan pada dua alasan yaitu: *pertama*, banyak contoh ketegangan transgresif tumbuh diluar dari kebiasaan yang ada; *kedua*, perubahan dalam jangka waktu singkat. Sebuah ketegangan politik dan perubahan sosial sering muncul dari transgresif yang memiliki kecenderungan lebih, dan sering memproduksi rezim-rezim yang ada.

Gambaran Umum PKBI

PKBI didirikan pada tanggal 23 Desember 1957 di Jakarta, sebagai LSM. Perkumpulan ini berdiri dilandasi kepedulian terhadap keselamatan ibu dan anak. Gagasan ini muncul, karena para pendiri perkumpulan yaitu Dr. R Soeharto (dokter pribadi Bung Karno) bersama kawan-kawannya pada saat itu (1957) melihat angka kematian ibu dan anak sangat tinggi. Kematian ibu yang cukup tinggi tersebut, pada umumnya karena pendarahan akibat seringnya melahirkan. Kematian anak juga tinggi antara lain karena proses kelahiran bayi yang kurang sehat dari akibat kehamilan yang tidak sehat, kekurangan gizi dan kurangnya perawatan pada masa kehamilan. Untuk merealisasikan cita-cita yang luhur itu, maka para pendiri perkumpulan sepakat mendirikan suatu Lembaga Swadaya Masyarakat dengan nama Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI).

Pada tahun 1967 PKBI menjadi anggota Federasi Keluarga Berencana Internasional yaitu IPPF (International Planned Parenthood Federation) yang berkantor pusat di London. Pada tahun ini juga merupakan awal berdirinya PKBI Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Awalnya PKBI DIY hanya sebagai tempat pelatihan dari PKBI pusat, tetapi dalam perkembangannya, PKBI DIY mampu mengembangkan program baik remaja maupun para pasangan keluarga, dan perempuan yang belum menikah. Setelah itu, berkembang lagi dengan menjangkau komunitas seperti waria, gay, pembantu rumah tangga, pekerja seks, buruh gendong, tukang becak dan lain sebagainya.

Dengan visi terwujudnya masyarakat yang dapat memenuhi kebutuhan kesehatan reproduksi (kespro) dan seksual serta hak-hak kespro dan seksual yang berkesetaraan dan berkeadilan gender, PKBI kemudian menjalankan program antara lain:

1. Memberdayakan anak dan remaja agar mampu mengambil keputusan dan berperilaku bertanggungjawab dalam hal kespro dan seksual serta hak-hak kespro dan seksual.
2. Mendorong partisipasi masyarakat, terutama masyarakat miskin, marginal, tidak terlayani, untuk memperoleh akses, informasi, pelayanan, dan hak-hak kespro dan seksual yang berkualitas serta berkesetaraan dan berkeadilan gender.
3. Berperan aktif dalam mengurangi prevalensi IMS dan menanggulangi HIV/AIDS, serta mengurangi stigma dan diskriminasi terhadap ODHA dan OHIDA.
4. Memperjuangkan agar hak-hak reproduksi dan seksual perempuan diakui dan dihargai terutama berkaitan dengan berbagai alternatif penanganan kehamilan tidak diinginkan.

5. Mendapatkan dukungan dari pengambil kebijakan, stakeholder, media dan masyarakat terhadap program kespro dan seksual.
6. Mempertahankan peran PKBI sebagai LSM pelopor, profesional, kredibel, berkelanjutan dan mandiri dalam bidang kespro dan seksual serta hak-hak kespro dan seksual dengan dukungan relawan dan staf yang profesional.

Selain itu, beberapa strategi yang dilakukan untuk mewujudkan program tersebut diantaranya bimbingan anak dan remaja; memperluas akses informasi, pendidikan dan pelayanan yang berkualitas; mengembangkan upaya pencegahan dan penanggulangan IMS, HIV & AIDS; mengembangkan upaya penanganan KTD; dan advokasi.

Advokasi Peraturan Daerah di Bantul

Lahirnya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul, menuai reaksi dari beberapa LSM di Yogyakarta, terutama reaksi yang ditunjukkan oleh PKBI. Pemerintah Daerah Bantul ketika mengeluarkan Perda pelarangan pelacuran tersebut mempertimbangan bahwa pertama, pelacuran merupakan perbuatan yang merendahkan harkat dan martabat manusia, bertentangan dengan agama, ideologi Pancasila dan kesusilaan, serta visi Kabupaten Bantul Projotamansari, Sejahtera, Demokratis dan Agamis. Kedua, pelacuran akan berdampak pada timbulnya gangguan kesehatan, keamanan, ketertiban, serta meresahkan kehidupan masyarakat, sehingga harus dilarang di seluruh wilayah kabupaten Bantul.¹ Perda ini menurut PKBI adalah asumsi yang hanya di dasari atas pendekatan seksualitas dan mengabaikan

¹ Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007.

fakta bahwa penyebab pelacuran adalah kemiskinan, sehingga pelacuran menjadi pilihan yang ditempuh oleh para pekerja seks.² PKBI dengan nilai-nilai yang mereka yakini berkaitan dengan hak asasi manusia, menganggap bahwa perempuan sebagai manusia berdaulat atas tubuh mereka (Gunawan, wawancara, 14 Desember 2012). Hingga pilihan-pilihan hidup yang mereka tempuh adalah hak yang harus di hargai.

Menurut Achmad Riza (anggota PKBI dan kordinator ATPLP), dalam pembuatan Perda ini, pemerintah Bantul mengabaikan syarat-syarat pembuatan suatu Perda.³ Pertama, Pemerintah Bantul terkesan diam-diam, yakni kurang melibatkan beberapa elemen di masyarakat (LSM, Ormas, dan masyarakat pada umumnya). Lembaga yang konsen terhadap masalah kesehatan, perempuan dan kelompok marginal tidak dilibatkan sama sekali. Kedua, pembuatan perda ini juga tidak dilandasi riset yang mendalam terlebih dahulu. Sehingga kajian secara akademis dalam pembuatan Perda ini sangat lemah.

Perda ini kemudian semakin berpolemik pada tataran implementasi dalam pandangan mereka (baca: PKBI). Beberapa peristiwa yang terjadi di Kabupaten Bantul terutama di daerah Parang Kusuma pasca ditetapkannya Perda tersebut, sering terjadi razia dan bahkan biasanya berujung pada salah tangkap. Selain itu, kesan bahwa pekerja seks sering dijadikan sebagai ATM berjalan oleh petugas di lapangan melalui tebusan. "Biasanya pekerja seks diminta uangnya jika dirazia" (Gunawan, 2012). Terkait dengan hal ini, kami menelusuri beberapa data-data yang diperoleh dari APKB (Aliansi Peduli Kebijakan Bantul).⁴

"Pada tanggal 16 Juli 2007, istri Kepala Dusun Parang Kusuma yang sedang berjalan di kawasan Pantai Selatan ditangkap. Kemudian pada tanggal 20 Agustus 2007 pukul 20.00 WIB, terdapat 16 orang yang ditangkap oleh Satpol PP. 11 orang merupakan korban salah tangkap, sedangkan yang benar-benar PS (pekerja seks) hanya 5 orang (kejadian ini di muat di dalam harian Kompas dan Bernas, tanggal 22 Agustus 2007).

"Pada hari Jum'at, 22 Mei 2009 ada 11 orang yang belum bisa keluar dari tahanan Polsek karena mereka tidak bisa menebus. Besaran uang tebusan berbeda, laki-laki sebesar 1 juta rupiah, perempuan sebesar 500 ribu rupiah, sedangkan mahasiswa sebesar 250 ribu rupiah."

Kehadiran Perda pelarangan pelacuran di Bantul menurut PKBI telah memberikan pengaruh terhadap kebiasaan masyarakat khususnya di Parang Kusuma. Apa lagi setelah gencarnya razia yang dilakukan oleh pihak berwajib di daerah tersebut, dengan sendirinya memberikan rasa trauma bagi sebagian orang khususnya kaum perempuan. "Pola-pola seperti itu, memberikan ketegangan walaupun pada batas-batas tertentu" (Gunawan, 2012).

Untuk kasus Bantul, ketegangan yang terjadi kemudian diwacanakan sebagai pembatasan atas hak-hak pekerja seks serta perda yang tidak solutif dalam menyelesaikan persoalan sesungguhnya. PKBI menganggap bahwa perda yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten Bantul tersebut telah mengabaikan fakta bahwa praktik-praktik pelacuran disebabkan oleh kemiskinan. Sehingga yang mesti dilakukan oleh pemerintah Bantul lebih mengarah pada perbaikan kondisi ekonomi. Berdasarkan realita tersebut, PKBI dengan tegas mengatakan menolak perda tersebut (Gunawan, 2012).

PKBI dalam melihat kasus di Parang Kusuma, selalu menyandarkan pada nilai yang mereka yakini tentang hak dan

² Lembaran pernyataan sikap Aliansi Tolak Perda Larangan Pelacuran Kabupaten Bantul.

³ Dokumen APKB (sejarah perjalanan Aliansi Tolak Perda Larangan Pelacuran Kabupaten Bantul).

⁴ Catatan Lapangan APKB (Aliansi Peduli Kebijakan Bantul).

kebebasan individu untuk memilih pilihan-pilihan yang ada. Seperti pekerja seks yang memilih untuk menempuh 'jalan' tersebut, merupakan hak yang dimilikinya. Hingga ketika perda itu ditetapkan dan adanya gejolak dari para pekerja seks, maka menjadi keharusan PKBI untuk melakukan sebuah gerakan. Tatanan nilai universal yang di yakini oleh PKBI merupakan konsep yang selalu direproduksi dan diperjuangkan. Beberapa cara yang mereka tempuh seperti forum diskusi, pendampingan serta membangun *network* sesama penggiat isu-isu yang sama seperti LSM-LSM lainnya. Pengulangan wacana, isu dan nilai terus dilakukan secara berulang terlihat dari kontinuitas langkah-langkah taktis PKBI sejak tahun 2007 hingga tahun 2011 (kemungkinan besar masih terus dilakukan sampai tahun 2013 ini).

Proses penolakan yang dilakukan oleh PKBI dilakukan dengan beberapa strategi. Diantaranya memperkuat wacana larangan pelacuran dengan membenturkan hak-hak individu yang mesti dihormati. Proses ini dilakukan melalui serangkaian diskusi-diskusi baik sifatnya internal maupun eksternal. Awalnya, diskusi hanya dilakukan dalam lingkungan PKBI sendiri, namun kemudian dalam perkembangannya melibatkan LSM lain yang memiliki fokus pendampingan pada masalah yang sama (walaupun ada juga yang berbeda). Selain dari penguatan wacana, membangun *network* (jaringan) adalah salah satu strategi yang dilakukan. Melalui diskusi-diskusi tersebut, menarik berbagai macam LSM untuk ikut terlibat dalam kasus tersebut. Hasil negosiasi dan diskusi mereka menghasilkan beberapa substansi permasalahan yang menjadi isu bersama.⁵ Pertama, perda tersebut tidak sensitif terhadap masalah pelacuran dan cenderung

diskriminatif terhadap perempuan terutama perempuan pekerja seks. Kedua, perda tersebut tidak jelas, sehingga menimbulkan multi tafsir. Ketiga, perda tersebut cenderung memberikan peluang terhadap tindak kekerasan. Terakhir, perda tersebut tidak memberikan solusi apapun terhadap masalah pelacuran. Keempat isu inilah yang menarik keterlibatan berbagai macam lembaga untuk terlibat dalam kasus ini. Tercatat, 38 lembaga ikut aktif dalam aksi penolakan perda tersebut.

Setelah sempat vakum selama dua bulan, berdasarkan inisiasi Lembaga Kajian Islam Sosial (LKIS) dalam sebuah forum diskusi yang dilaksanakan di PKBI, lahirlah Aliansi Tolak Perda Larangan Pelacuran (ATPLP), dimana PKBI sebagai koordinator. Forum ini juga membentuk tim kerja antara lain: tim pengorganisasian (koordinator SP Kinasih); tim kampanye (koordinator LKIS); dan tim *judicial review* (koordinator PKBI). Selanjutnya membangun *network* dengan kelompok atau LSM lain yang ada di Yogyakarta, diantaranya Mitra Wacana, PBHI, IDEA, LBH Apik, Bunga Seroja, Kamis Sehat, Dasa Bumi, PSB, Yasanti, SAPDA, Forum LSM, Jari Mulia, LBH Yogyakarta, Rifka Annisa, dan KPI DIY, serta beberapa lembaga/komunitas lain. Pada sekitar tahun 2010-an, aliansi ini kemudian berganti nama dengan Aliansi Peduli Kebijakan Bantul (APKB).

Jaringan tersebut yang dibagi dalam beberapa tim memiliki tugas masing-masing. Tim *judicial review* membentuk tim khusus untuk menyusun draf *judicial review* dengan tenggang waktu 180 hari. Tim pengorganisasian melakukan pengorganisasian di masyarakat Parang Kusuma yang kemudian terbentuk Jogo Sengsoro. Sedangkan tim kampanye bertugas: melakukan konferensi pers; *talkshow* di beberapa radio lokal di Yogyakarta; diskusi-diskusi dengan mendatangkan anggota DPRD dari Fraksi PDIP dan warga sebagai

⁵ Sejarah perjalanan Aliansi Tolak Perda Larangan Pelacuran Bantul, ditulis oleh Achmad Riza (koordinator ATPLP).

narasumber; diskusi di IDEA dengan narasumber Komnas Perempuan; dan penyebaran selebaran dan pamflet ke basis-basis yang ada di Bantul.

Perluasan jaringan yang kuat, dapat memungkinkan gerakan kolektif yang dimaksud oleh para ilmuwan gerakan sosial baru akan dapat berjalan dengan baik. Pola inilah yang dimaksudkan sebagai mekanisme relasi, dimana mekanisme ini beroperasi dengan cara menjembatani organisasi, individu dan masyarakat.

Aliansi ini pernah melakukan *audience* dengan pihak DPRD kabupaten Bantul dan mendesak untuk mencabut Perda tersebut. Namun, jawaban yang diberikan oleh pihak DPRD tidak menyentuh pada substansi persoalan. Menganggap bahwa proses desakan terhadap lembaga politik tidak terlalu efektif, maka langkah selanjutnya adalah melakukan tuntutan lewat jalur hukum. Puncaknya, akhir bulan Oktober draf *judicial review* selesai di buat dan beberapa hari berikutnya dikirim langsung ke Jakarta (Mahkamah Agung) dengan 10 *lawyer* dengan koodinator Bambang Kinkin SH yang tergabung dalam Aliansi Tolak Perda Larangan Pelacuran Bantul.

Ketidakseriusan pihak DPRD dalam merespon tuntutan aliansi, disinyalir karena adanya kepentingan besar yang bermain dalam proses penetapan Perda. Menurut Ketua PKBI "Perda ini kemungkinan diciptakan untuk mengamankan pembangunan *resort* di Parang Kusuma dengan jalan menggusur PSK" (Gunawan, 2012), sekalipun tidak dijelaskan siapa saja aktor pengusaha yang bermain dalam kasus tersebut.⁶

Langkah hukum melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung ternyata menalami kebuntuan. *Judicial review* tersebut ditolak karena dianggap batal demi hukum (Ulya

dan Nilam, 2010: 11-13). Usaha-usaha yang dilakukan PKBI dalam melakukan penolakan terhadap perda tersebut tidak berhenti sampai disitu. Akan tetapi PKBI dan aliansi telah mengajukan gugatan kembali dengan melibatkan masyarakat Parang Kusuma sebagai penggugat. Jika awalnya yang menjadi pihak penggugat adalah lembaga, maka pada persiapan kali ini, yang menjadi penggugat adalah masyarakat itu sendiri. Sampai tulisan ini selesai disusun proses persiapan peninjauan kembali di Mahkamah Agung masih terus berjalan.

Terkait dengan melibatkan masyarakat Parang Kusuma sebagai penggugat, PKBI membentuk paguyuban, dimana beranggotakan sedikitnya minimal berjumlah sepuluh orang warga Parang Kusuma. Jumlah minimal anggota paguyuban dimaksudkan sebagai pemenuhan syarat *judicial review* ke Mahkamah Agung. Setiap minggunya para anggota PKBI terus melakukan pendampingan melalui diskusi formal dan informal secara kontinu. Reproduksi wacana, nampaknya sebagai alasan pendampingan tersebut.

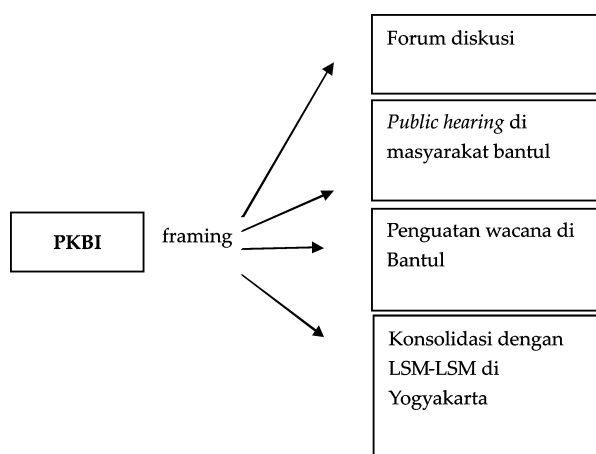
Sepanjang periode 2009 sampai dengan 2011, reproduksi wacana terus dilaksanakan. Pada tanggal 3 Juli 2009, diadakan *talkshow* di Radio MBS Kota Gede; tanggal 30-31 Juli diadakan Acara Sarasehan Kebhinekaan di Parang Kusuma dengan mengangkat isu-isu politik kepada masyarakat; tanggal 8 November 2009 diadakan Sosialisasi ATPLP ke masyarakat Pundong dengan melibatkan kaum ibu-ibu; tanggal 26 September 2009 diadakan *syawalan* dengan masyarakat di Mancingan Parang Kusuma, kembali mengangkat isu seputar Perda tersebut; tanggal 4-6 Oktober 2011 diadakan pelatihan para legal untuk komunitas rentan pelanggaran oleh Aliansi Peduli Kebijakan Bantul (AKPB) di Parang Kusuma, pendampingan ini bertujuan agar pekerja seks memahami hak-hak hukum warga negara dan mekanisme perlawanan dan perlindungan hukum.

⁶ Kami mencoba menelusuri informasi terkait hal ini, akan tetapi sampai tulisan ini selesai disusun, cukup sulit mendapatkan data yang kuat.

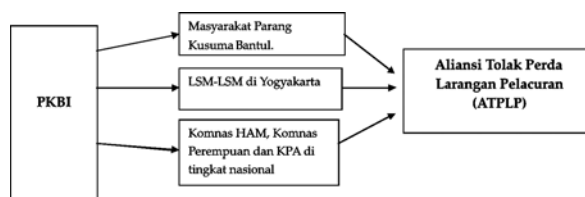
Selanjutnya, sejalan dengan teori gerakan-gerakan sosial yang mengemukakan bahwa adanya kerjasama antara agen dengan agen yang lebih berpengaruh, bersama-sama menggalang kekuatan dalam konfrontasi kolektif mereka melawan kelompok elit, pemegang otoritas dan musuh-musuh politik adalah bentuk paling modern dari politik perseteruan (*contentious politics*) (Ali dan Mujani, 2009: 8; McAdam et.al, 2004: 26). Pola ini juga digunakan oleh PKBI dalam melakukan advokasi terhadap Perda pelarangan tersebut. Dimana mereka melibatkan lembaga-lembaga independen seperti Komnas HAM, Komnas Perempuan, dan Komisi Perlindungan AIDS dalam memperjuangkan gugatannya. Ini dimaksudkan agar posisi tawar mereka menjadi kuat dalam hal menggiring wacana Parang Kusuma (Gunawan, 2012).

Dari uraian diatas beberapa konsepsi mekanisme relasional dan *framing* yang dilakukan oleh PKBI kami gambarkan dalam model dibawah ini.

Strategi Tahapan Konsolidasi dan Framing



Mekanisme Network, Relasi yang Dibangun oleh PKBI



Media: Strategi yang Lain

PKBI memiliki divisi pusat studi seksualitas, divisi ini merupakan program yang bergerak dibidang penelitian, pengembangan dan sumber informasi (Clearing House) mengenai isu-isu dan wacana kesehatan reproduksi. Kegiatannya meliputi pelayanan perpustakaan, penelitian, penerbitan dan sistem informasi kesehatan reproduksi. Penelitian bertanggung jawab merawat isu seksualitas berdasarkan dengan kajian ilmiah namun tetap berhubungan dengan kebutuhan kelompok dampingan PKBI DIY. Penelitian ini kemudian dikembangkan dalam bentuk diseminasi penelitian dengan mengundang berbagai pihak, termasuk masyarakat, pakar dan pengambil kebijakan. Harapannya agar penelitian menjadi kepentingan bersama dan disikapi oleh seluruh lapisan masyarakat.

Bentuk-bentuk informasi penelitian yang di publikasikan oleh PKBI adalah pertama, informasi-informasi dikemas dalam sebuah Jurnal Bening, agar capaian informasi lebih luas. Jurnal ini diharapkan dapat digunakan sebagai penyeimbang wacana masyarakat yang terlanjur homogen dengan *social construction* tertentu. Kedua, media publikasi yang dilakukan dituangkan lewat Buletin Embrio. Media ini diharapkan dapat menjadi media penggagas wacana masyarakat dan mengarah pada perubahan kebijakan publik tertentu yang tidak mendukung maupun tidak berempati pada kelompok-kelompok terpinggirkan. Terakhir, kajian-kajian dan

diskusi sesuai isu dan informasi yang sedang hangat berhubungan dengan isu kesehatan reproduksi dan perempuan, diimplementasikan dalam diskusi bulanan dan juga seminar.⁷

Melalui ketiga media tersebut PKBI dapat menyajikan hasil dari interpretasi mereka terhadap suatu masalah. Langkah pertama yang di sajikan oleh media-media tersebut adalah pendefinisian masalah dengan menunjukkan aksi protesnya terhadap Perda Pelarangan Pelacuran di Bantul. Menurut mereka perda tersebut telah melukai dan melanggar hak asasi perempuan terutama pekerja seks. Maka dari itu, perda ini telah di anggap mendiskriminasikan perempuan dan tidak memihak kepada masyarakat.

Langkah kedua, memetakan sumber dari masalah tersebut dan apa penyebab dari masalah itu. PKBI menganggap bahwa sebenarnya pemerintah melalui perda tersebut telah mengabaikan fakta bahwa praktek-praktek pelacuran disebabkan oleh kemiskinan. Karena itu yang semestinya dilakukan oleh pemerintah Bantul adalah melakukan perbaikan kondisi ekonomi pada masyarakat Bantul terutama perempuan. Maka disini PKBI menetapkan bahwa sebenarnya kesalahan yang terjadi ada pada Pemerintah Bantul yang dianggap tidak solutif dalam menyelesaikan persoalan sesungguhnya.

Langkah yang ketiga yaitu memberikan argumen pembenaran dan *moral judgement* dengan peristiwa yang terjadi pasca ditetapkannya perda tersebut. Para petugas melakukan razia secara membabi buta sehingga tidak sedikit ditemukan kasus salah tangkap. Kejadian tersebut mengakibatkan trauma baik pada penduduk di daerah Parang Kusuma maupun wisatawan yang berkunjung

kesana, khususnya perempuan. Kejadian-kejadian inilah yang menjadi dasar argumen PKBI.

Langkah keempat, memutuskan penyelesaian dan solusi yang ditawarkan oleh pihak PKBI. Dengan keteguhan hati yang berdasarkan pada argumen-argumen dan nilai-nilai yang dianutnya, PKBI secara tegas mengatakan untuk menolak Perda tersebut. karena itu melalui media ini mereka menggalang jaringan dengan para LSM dan masyarakat untuk bersinergi bersama menolak Perda Pelarangan Pelacuran di Bantul.

Berdasarkan dari keempat konsep analisis media *framing* tersebut, faktor yang paling menentukan adalah bagaimana para tim redaksi mengemas tulisan tersebut agar dapat mempengaruhi dan mengajak pembaca untuk mengikuti jalan berpikir penulis. Sehingga melalui media tersebut dapat menggerakkan pembaca untuk ikut bergerak dan menolak Perda Pelarangan Pelacuran di Bantul.

Mengenai wacana universalitas dan pengaruhnya terhadap budaya dan perilaku masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat Bantul dengan nilai-nilai lokal dan religius yang dimilikinya, tentunya memerlukan studi yang lebih spesifik untuk menguraikannya. Inilah salah satu dari sekian banyak hal yang menjadi kritik terhadap tulisan ini. Dimana tidak secara eksplisit menjelaskan bagaimana *framing* wacana dan media mempengaruhi tingkah laku masyarakat Parang Kusuma. Nampaknya, bagian ini merupakan wilayah alam teoritis sosiologi dengan konsepsi *practice* (tindakan sosial) atau *habitus* milik Bourdieu.

Kesimpulan

PKBI mendasari dirinya pada nilai-nilai universal tentang hak-hak manusia, melihat para pekerja seks memiliki hak yang sama dengan warga negara lain. Olehnya itu,

⁷ Profil PKBI (<http://www.pkbi-diy.info/index.php?lang=id&cid=4&sid=18>, diakses 15 Januari 2013).

mereka berhak untuk dibela dan diperjuangkan. Sebagai aktor *intermediary* kehadiran PKBI diperlukan untuk menembus celah-celah kekuasaan dominan negara untuk mencairkan dan memengaruhi proses pengambilan keputusan terkait publik dalam fase pendalaman demokrasi seperti yang terjadi di Indonesia saat ini. Aktor *intermediary* adalah yang paling berperan melakukan mobilisasi relasi dan media framing untuk perjuangan politik untuk konsisten dan berkelanjutan (*durable*) (Nugroho, 2012). Sehingga dapat disimpulkan berdasarkan kasus yang diteliti dalam tulisan ini bahwa koneksitas aktor *intermediary* dapat dijamin keberlangsungannya dan kebermanfaatannya hanya jika dua hal ini terpenuhi. Pertama, kuatnya fondasi *frame* ideologi politik tentang apa yang hendak diperjuangkan. Hal ini dapat diperoleh dengan kontinuitas reproduksi nilai dan wacana dalam ruang sosial. Kedua, jejaring sosial yang luas, karena mampu memelihara dan memperkuat komitmennya sebagai agensi gerakan sosial. Apa yang disimpulkan dalam tulisan ini, secara praktis dapat menjadi acuan bagi para agensi sosial di Indonesia dalam menyusun strategi gerakan kontemporer.

Beberapa upaya yang di tempuh oleh PKBI sebagai aktor *intermediary* dalam melakukan advokasi. *Pertama*, melakukan pengkajian mendalam (*framing*) terkait dengan esensi dari Perda terhadap penindasan hak-hak universal melalui forum kajian formal dan informal dengan melibatkan masyarakat, jaringan organisasi dan media. *Kedua*, membangun *network* dengan LSM lain yang memiliki cara pandang yang sama terkait universalitas. *Ketiga*, pendampingan secara langsung di lapangan, pada kawasan Parang Kusuma yang bertujuan untuk terus mereproduksi wacana. *Keempat*, lewat jalur uji materil di Mahkamah Agung setelah negosiasi di DPRD tidak berhasil.

Terkait dengan gerakan sosial, perkembangan kontemporer ternyata telah menyebar dalam lingkup global. Gerakan Sosial Baru dalam konteks politik bukan hanya dapat ditemukan di wilayah Eropa dan Amerika, namun juga bisa ditemukan pada tingkat lokal di Indonesia. Hal ini dimungkinkan karena pengaruh globalisasi di Propinsi DIY banyak merubah *mainstream* para agensi sosial. Sejalan dengan pergeseran dari kapitalisme ke post-kapitalisme, dari modernis ke post-modernis, yang kemudian menjadi dasar pergeseran konsepsi masyarakat dewasa ini.

Daftar Pustaka

- Ali-Fauzi, I. & Mujani S. (eds)/ 2009. *Gerakan Kebebasan Sipil: Studi dan advokasi kritis atas Perda syari'ah*. Jakarta: Nalar dan Freedom Institute.
- DeFay, J.B. (1999). *The Sociology of Social Movements*. A field examination paper submitted in partial fulfillment of the requirements for advancement to candidacy for the degree of Doctor of Philosophy in Sociology, University of California. <http://defay.org>.
- Gaffar, A. (2006). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jamson, U.N.E. & Nilam H.S. (2010). *Perempuan Dalam Kebijakan Publik*. Majalah Embrio edisi 31. Yogyakarta: PKBI.
- McAdam, D. Tarrow S. & Tilly C. (2004). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, D. Tarrow S. & Tilly C. (2009). "Comparative Perspectives on Contentious Politics" dalam M. Lichbach dan

- A. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Singh, R. (2010). *Gerakan Sosial Baru*. Yogyakarta: Resist Book.
- Suharko (2006). Gerakan Sosial Baru di Indonesia: Repertoar Gerakan Petani. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 10, Nomor 1, Juli 2006 (1-34).
- Van Klinken, G. (2007). *Perang Kota Kecil*. Jakarta: KITLV-Yayasan Obor Indonesia.
- Nugroho, Wisnu. 2012. *Disiplinkan Negara dengan Gerakan*. Kompas.com, 22 September 2012. diakses tanggal 13 Januari 2013.
- <http://www.pkbi-diy.info> diakses tanggal 15 Januari 2013
- Kompas, tanggal 22 Agustus 2007.
- Bernas, tanggal 22 Agustus 2007.
- Dokumen:**
- Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul*. Pemerintah Kabupaten Bantul.
- Lembaran Pernyataan Sikap Aliansi tolak Perda Larangan Pelacuran Kabupaten Bantul.
- Sejarah perjalanan Aliansi Tolak Perda Larangan Pelacuran Kabupaten Bantul, ditulis oleh Achmad Riza (koordinator ATPLP).
- Catatan-Catatan Lapangan dan Notulensi Rapat APKB.
- Wawancara:**
- Gunawan (Ketua PKBI Yogyakarta), wawancara tanggal 14 Desember 2012.
- Ulya Niami Elfira Jamson (Eks Anggota PKBI Yogyakarta), wawancara tanggal 10 Desember 2012.



Mohon dicatat sebagai pelanggan JSP

Nama:

Alamat:

Kode Pos: Telepon/HP: email:

Harap dikirim Eksemplar JSP mulai volume nomor tahun

Dengan ini saya kirimkan uang sebesar Rp. melalui:

- Bank Mandiri, KC Gedung Magister Yogyakarta, rekening nomor 137-0007162445 a.n. Arie Ruhyanto cq Jurnal Fisipol
- Pos wesel dengan resi nomor tanggal

Harga:

- Harga langganan (3 edisi) untuk satu tahun termasuk ongkos kirim sebesar Rp. 125.000,- (kilat khusus) untuk seluruh wilayah di Indonesia
- Harga satu edisi JSP Rp. 50.000,- (kilat khusus) untuk seluruh wilayah di Indonesia

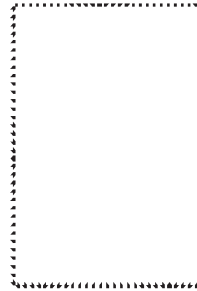
.....,201...

(.....)

FORMULIR INI BOLEH DIFOTOKOPI

-----gunting dan kirimkan ke alamat Redaksi JSP atau fax ke (0274) 563362-----

**PERMINTAAN
LANGGANAN**



Kepada: Redaksi Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gadjah Mada
Jl. Sosio-Yustisia, Bulaksumur
Yogyakarta 55281